

问题与主题： 公共管理经典教材的评估与比较

■ 徐国冲

(厦门大学 福建 厦门 361005)

【摘要】经典教材是一个学科的理论体系是否成熟的集中反映,而教材的内容章节正是这一学科研究主题的典型概括。本文设计 12 个评估指标对 34 本经典教材进行定量的内容分析,从教材命名与范式转变、编著与经典、内容和特色、教材的逻辑体系、研究主题等五方面进行中西经典教材的比较分析。文章指出,西方教材编写的思路方法值得借鉴,但要过滤其西方中心主义色彩;我国教材的编写该为行政学研究的本土化勇挑重担。研究表明,教材的统计分析也有力所不逮的软肋,并提出十种公共管理教材的编著思路:组织途径、过程途径、法律伦理途径、系统途径、认知逻辑途径、公共物品途径、批判主义途径、结构功能途径、制度主义途径和主体、资源、政策、价值四分法。

【关键词】农民利益保护;完善;途径;物权制度

【中图分类号】 C93

【文件标识码】 A

【文章编号】 1006-7426[2011]06-0081-05

一、问题的提出

在公共管理研究前沿阵地美国,从 1984 年始就有学者评估公共行政学的研究质量^①,继之不断有学者加入到这个队伍,他们以博士学位论文和期刊杂志为分析基点,聚焦于公共行政文献中研究方法的质量问题^②。国内张成福于 1996 年发文^③拉开我国行政学研究的“反思之幕”^④。2005 年,继中译本《公共行政研究:对理论与实践的反思》^⑤出版后,国内学界纷纷借鉴其中的评估框架来检视我国行政学研究存在的方法问题,从初始的描述性分析转向量化评估。笔者认为,研究方法固然重要,亦是我国公共管理研究的“阿喀琉斯之踵”,但内容决定形式,研究主题是评估研究质量的一个更基本的因素,对学科知识的累积和内容体系的建构有着更根本的贡献。

而在具有代表性的反思文献中,运用文献计量方法来比较全面检视我国公共行政学教材的论文仅有两篇^⑥。曾峻^⑦通过检视在国内 9 本具有一定影响力的公共管理教材,提出我国公共管理学教科书编著存在的问题,但由于该文发表较早,所选书目偏旧,样本偏少,所得结论局限于公共管理学(不包括公共行政学和行政管理学)教材;另一文^⑧通过 210 本行政学教科书内容的研究,对行政学的范式转换进行经验检验,但是评估指标单一,未能充分挖掘教材所提供的信息,虽然 210 本教科书突破前述研究样本量的局限,但是国内教材的质量参差不齐,无

所限制的扩大样本会影响研究结论的质量。基于以上考虑,本研究以典型样本为主,并把范围扩大到公共管理学类(包括行政管理学和公共行政学)的中外经典教材。

二、研究设计

一个学科的理论体系是否成熟,教材是其集中反映,而教材的章节正是这一学科研究内容的典型概括。因此,以经典教材为样本进行分析,可以窥探这一学科的研究主题概貌。

本研究选取中西经典教材为样本,并佐以中西比较。西方经典教材主要从“公共行政与公共管理经典译丛”(中国人民大学出版社出版)的经典教材系列中挑选,辅之“公共管理学科系列教材”(经济科学出版社出版)和“公共管理译丛”(中国青年出版社出版)等译介国外学术成果的窗口,结合北大、清华、复旦、中大、厦大等高校的博士参考书目,最终筛选出 10 本出现频率较高的教材。样本分布为其中 5 本来自美国,余下 5 本分别来自英、法、澳、和日本^⑨。

国内教材的来源有三:一是在公共管理学界具有相当影响力和知名度的学科带头人,或其著述入选中山大学行政管理研究中心的国内学人文库的学者所编著的最新教材,力求每个获得公共管理一级学科博士学位点的 985 高校各挑一到两本教材,以反映这些高校的公共管理研究传统和状况;二是黄达强、夏书章等前辈早年编著的教材;三是台湾学者的 5 本教材。这

基金项目:本文系中央高校基本科研业务费专项资金资助“国家安全与公共管理的融合——对国家安全事务治理的跨学科性探索研究”(2010221016)(项目主持人为王伟光,作者为课题主要成员)和国家社会科学基金重点项目“十二五时期公共服务标准化创新机制研究”(10AZD005)(项目主持人为卓越,作者为课题参与人)的阶段性研究成果。

作者简介:徐国冲,厦门大学公共管理系博士研究生,主要研究方向为政府绩效管理。

三类教材(共24本^⑤)的选取有利于作纵向和横向比较。

基于评估需要,笔者从教材中提取以下指标制成统计表,编码录入,以SPSS16.0统计软件进行数据分析。

(1)出版年度。是指教材是哪一年出版的,若是国外的教材,则以版权页的时间为主。设计这一指标可以了解教材的新旧程度。

(2)版本。是指教材出版到第几版,据此可以判断教材的受欢迎程度。版本越高,说明该教材越是被广泛使用。

(3)国家。指教材在哪个国家出版,只要用于衡量国外教材选取的代表性。

(4)写作情况。指该教材是专著、合著、编著还是主编,共四类。

(5)章数。指该教材共有几章,把导论计算在内。

(6)逻辑体系。指该教材的内容章节编排是否成逻辑体系,分别赋值1为是,0为否。可从教材的目录判断,或者作者的序言、译者序中寻找,次之则根据教材的内容来判定。

(7)特色。指该教材的与众不同之处,例如《公共行政学:概念与案例》一书是经典理论和案例的汇编,通过案例阐释概念理论;再如《行政科学》一书的行政法和比较行政的色彩浓厚等。

(8)研究主题及其频数。研究主题大体与教材的章节名重合,有些章节名出于统计的需要笔者做些改动,以便归类。在所有样本中加总各类研究主题的出现频率和在教材中的重要程度。

(9)页数。指该章节在教材中所占的页数,为了消减误差,由下一章的起始页减去本章的起始页得出。页数越多,表明该章节在教材中的分量越重。

(10)重要程度。指该研究主题在教材中的重要程度,分为三个等级(1为不重要,2为一般重要,3为比较重要)。通过计算该教材中所有研究主题的页数的平均值、中位数、标准差、最大值和最小值,据此来判断。

(11)变动情况。指该研究主题是否是新版教材中的新增章节,或者是指该研究主题在修订版教材中大幅度改动,分别赋值1为是,0为否。我们可以通过新旧版教材的对比,或者作者的再版序言中得知。

三、结果分析与比较

(一)教材命名与范式转变

所选样本中从书名来看,国外没有一本教材命名为“公共管理学”的^⑥,与国内的教材形成鲜明对比,正如另外一项研究^⑦所发现的,国外仍以传统公共行政为主流,其他新兴范式亦有反映。除老教材和该领域的前辈夏书章、黄达强、竺乾威等人,台湾学者也偏好取名为“行政(管理)学”或者“公共行政学”外,国内的新版教材都命名为“公共管理学”。这一教材取名的不同,是否反映西方和国内学者关于公共行政学范式变迁的不同看法?有学者为此通过210本行政学教科书的内容研究,发现从传统行政学到公共管理学,虽然在内容安排上有差异,但只是在相同的“管理主义”价值观取向向下进行的不同的制度安排和技术设计,行政学范式没有发生转换^⑧。国外学者似乎对在公共管理中应用“范式变迁”不太感兴趣,只有欧文·休斯主张新公共管理不同于传统的公共行政,但他同时指出范式变迁是一个渐进过程,“管

理主义改革仍有一段很长的路要走”。^⑨笔者也试图在国内教材中寻找编著者命名的初衷,发现公共管理学作为当代政府管理的研究新潮遇到了诸多的难题和大量批评,它并未形成统一的成熟的理论框架及范式;“公共管理”话语的生成与流行大概与1997年国务院学位委员会正式确立公共管理学为管理学门类一级学科有关,只能以此来解释教材易名的原委。

(二)版本、编著与经典

国外教材版本的均值为3.7,其中《公共行政与公共事务》已是第八版,其次《公共行政学:概念与案例》是第七版,均是经典之作。相反,国内的教材82.6%都是第一版,虽教材名目众多,且是新近出版,然多是相互抄袭,鲜有新意。只有夏老主编的《行政管理学》已出版四次,其它影响较大的教材如陈振明主编的《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》,竺乾威主编的《公共行政学》(已出版三次),张国庆主编的《公共行政学》(已出版三次),陈德禹编著的《行政管理》(修订2版)等。

版本越高,表明该教材越是受到读者欢迎;出版越早,多被誉为经典。究其原因,国内的行政管理专业学科建设八十年代才起步,虽处于快速发展中,但知识体系的积累缓慢,学科理论体系的构建更是任重道远;与美国将近一百年的公共行政学科发展史相比,仍属年轻后辈的学习阶段。经典教材是多方面的因素铸就,更需学科历史文化的积淀与传承,“新”是建立在“旧”的基础上。

教材的编著情况也印证这一点,所选样本中国外的教材60%是专著,30%是合著,只有一本《公共行政学:概念与案例》是主编。而国内的71%为主编,2本为编著,只有5本为著^⑦,而这5本中只有一本是大陆的,另外4本是台湾的。一般来说,主编的教材很难保证教材整体的质量,因编写者的素质而良莠不齐,很难引为经典之作(除非是学科的开山之作,譬如夏书章、黄达强主编的教材,即使这样,也只能堪称国内经典)。这种“知识生产方式”即几个人、十几个人写一本教材,东拼西凑,“洋为中用”,内容充斥着相互“借鉴”、相互克隆的东西,结果只能停留于低水平重复的状态。这也可解释为什么国内教材短短几年间雨后春笋般的涌现而经典甚少,主编的教材往往写作周期较短,有如饮食中的快餐,而经典教材则如炖品,需文火慢慢烹制。

(三)章数、页数与逻辑体系

国外教材的章数均值为14,众数为13和14,最大值20(西尾胜的《行政学》)和最小值8(德巴什的《行政科学》);国内教材的章数均值为13.47,众数为13,最小值8(张国庆主编的《公共行政学》),最大值24(江明修著的《公共行政学:理论与实践》)。从以上统计值来看,结论比较一致,教材一般13到14章为宜(包括导论),而每章的篇幅多大呢?以国外教材为例,总页数均值为480.4,如按14章来算,则每章占34.31页,和每本教材章节的页数均值36.92大体相当。

而教材的章节编排是否成逻辑体系?分析结果表明,国外教材70%有着内在的逻辑体系,而国内教材章节的前后逻辑关系不明显,对行政环境、行政职能、行政组织、行政领导、人事行政、财务行政、行政决策、行政执行、行政监督、行政改革与发展以及机关内部事务管理等传统模块内容进行任意取舍编排,似乎谁先谁后无关大碍,走近了所谓的“教材丛林”。恰如某学者所言,“教材篇章安排依旧延续了过去模式的做法,至于这些模块之间的有机联系是什么,语焉不详,结果给人一种零乱的感觉,现有研究更没有自觉去寻找整个知识体系的逻辑起点,缺

乏一条红线,一个核心把来自各方面的知识串联起来”。^[3]

虽然国内教材章节的逻辑体系不明晰,但其编排套路仍可归为三种:其一,多数教科书(54.17%)因循以往行政学模块式做法,在教材编写体系上主要是以政府管理过程为主线,篇章安排沿袭怀特《行政学概论》(1930年)的基本套路,杰出代表者为夏书章、王乐夫编著的《行政管理学》,竺乾威主编的《公共行政学》。其二,受休斯的《公共管理导论》影响,按照当前流行的西方公共管理范式进行编著,注重将工商管理的技术、方法与工具如绩效评估、人力资源管理、战略管理等引入到公共部门管理中来。这类教材(占到33.33%)近年陆续出版,典型代表为陈振明主编的《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》。其三,将传统公共行政学与公共管理模式相结合进行编著,试图在公共行政管理的过程中融入公共管理的相关内容。这类教材居少数,只有12.5%,以张国庆主编的《公共行政学》为代表。

(四)特色

从编写方法、行文风格、取材构思、理论视角等方面来评价国内外的经典教材,笔者发现国外10本教材各有特色,异彩纷呈,生动活泼,可读性强。除了前述两本外^⑧,比如罗森布鲁姆的《公共行政学》从管理、政治和法律的途径描述、阐述和分析公共行政。又如《行政过程的政治:公共行政学新论》用大量现实资料及案例对公共行政学的原理进行深刻的阐述和剖析,突出新公共行政学的政治视角。再如西尾胜的《行政学》以制度论、管理论和政策论构建全书的体系,以一般的理论为前提演绎分析日本的行政,日本的本土化色彩浓厚。还有《公共行政与公共事务》梳理了美国公共行政的百年发展与困境。如此种种,不胜枚举。

相比之下,国内的教材则体裁单调,内容趋同,结构呈板块式或要素排列式,许多版本没有明显的特色。正如薄贵利所言,“行政学的一些著作和教科书,相互模仿和抄袭的比较多,在理论体系上和逻辑结构上鲜有突破和创新。读了这本书,再读另一本书,许多人都有一种似曾相识之感”。^[7]

从教材的编著取向看,台湾的教材则反映公共行政作为一种公共部门管理方式、方法和工具的特性,呈现出浓厚的管理主义取向,样本中陈德禹的《行政管理》最为明显,内含了管理学中的组织、计划、决策、授权与分权、领导、人事等主题。大陆早期如黄达强、夏书章等编著的教材,也是一种以提高行政效率为核心的管理主义取向。

从内容写作看,多数教科书停留于泛泛而谈的水平,对于中国行政管理原则、特点的概括分析大多局限于学理和法律文本,没有直面现实的问题和差距,公共管理学的实践性与操作性没有充分体现。具体说来,教材每一“板块”或“要素”的内容,大致都是含义、特征、分类、地位、作用等几个方面,各篇章基本如此,无大差别。这种“标准化”现象缘于多数教材编写者缺少从事公共管理的经验和感性认识,所以简单归纳概括、理论演绎的情形比较多,无法为公共管理实务者提供切实的指导。

从叙述论证看,过于宏大叙述,缺乏事实资料支撑。翻阅国内样本教材,几乎很少看到来自行政管理实践的调查、统计、案例、数据。比如关于中央与地方关系的内容,大多停留于理论演绎,大多阐述西方政府间关系的历史与现实和我国政府间关系的现状与改革,而中央、省、市、县、乡镇等各级政府到底在干什么?职权到底是怎样划分的?这些问题却得不到解答。再如行政决策,现行教材中所介绍的决策程序都是四个步骤或三个步

骤,内容比较空洞,反映不了党委领导下的民主集中制。

(五)研究主题

通过对各研究主题的频数统计,国外教材排名靠前的研究主题如表1所示。再根据该研究主题的页数的平均值、中位数、标准差、最大值和最小值,据此来识别该主题在教材中的重要程度。

表1:公共管理研究主题的频数统计和重要程度

主题	频数(N=10)	不重要(%)	一般(%)	重要(%)
导论与学科理论范式	9	33.3	44.4	22.2
公共部门人力资源管理	9	22.2	11.1	66.7
公共政策分析	9	22.2	11.1	66.7
公共预算与财政管理	8	12.5	75.0	12.5
公共组织理论	8			100
责任与伦理	8	25	50	25
政府间关系	6		50	50
绩效管理	5	40	40	20
政府改革与治理	4	25	75	
政府工具	3	66.7		33.3

资料来源:本研究整理样本数据所得。

注:由于教材的编写者往往选择某一种或两种政府工具来重点介绍,而不是笼统讲解政府工具,因此统计时把政府工具拆分为教材中常见的电子政务、绩效管理、政府合同、战略管理等子主题,导致其频数过低。

这十大主题,我们不能只看其频数的高低,更要结合其重要程度,比如“导论”这一节,虽然是90%出现率,在教材中却属于一般重要的位置;而“公共组织理论”虽然频次略低,从所占篇幅来看在教材中却属于百分之百重要的位置,这也反映了公共组织理论作为公共行政学的理论基石得到学界的一致认同。“绩效管理”作为新兴的政府管理工具受到热捧,出现频率高于其他的政府工具,这反映了西方教材的与时俱进、贴近政府改革实践。

国内教材的研究主题按其频率的高低依次排列如下:公共政策、公共部门人力资源管理、公共组织、行政领导、法制行政、政府职能、绩效管理、政府改革与治理、政府伦理与责任、公共财政等等。

两相比较,国内外教材的研究主题大体相近,如公共部门人力资源管理、公共政策分析、公共组织理论、责任与伦理、绩效管理、政府改革与治理等主题受到学者的共同关注。此外,国内教材保留了一些传统的行政学研究主题,如行政领导、机关管理、行政沟通与协调、行政权力等,还根据政府管理的变革突出一些新主题,如政府职能转变、危机管理。但是“公共预算与财政管理”这门“显学”还处于相对边缘的地位;同样地,对于政府间关系、战略管理等公共管理的重要主题仍显研究不足。

笔者认为,好的教材要能指导学者的研究和研究生学位的教育,因此笔者通过以下的两个比较分析来检验现有的经典教材是否能很好的指导学术研究和学位教育。

一是与中美两国的公共行政学博士学位论文的研究领域比较。因为博士论文是研究生教育的质量和成果的集中反映,亦是其所在学科研究的现状与水平的直接体现。据学者的研究成果^[8],中美博士论文的核心议题如下(其排列次序随着国别、年度浮动):行政理论、比较公共行政、雇员行为及发展、财政及预算、政府间关系、管理科学、组织理论及行为、人事管理、政策分析和其他。两相比较发现,国内的博士论文聚集于行政理论、

管理科学和政策分析,较大部分论文集中在对策性的管理方法研究,较少涉及理论探索、检验和论证等基础性研究,而对美国90年代博士论文新近出现的雇员行为及发展、财政及预算、组织理论及行为等核心议题关注不够,研究不足。这印证了以上教材分析的结论,国内的教材不能很好的指导研究生学位的教育,教材的编写和博士论文的写作脱节为“两张皮”。而组织行为的研究,笔者认为将是公共行政学迈向科学研究的突破口,助推我国博士论文从类似工作报告的对策研究走向强调理论验证或推导,更为强调定量技术的科学研究。

二是与学术界的研究主题比较。学术研究成果主要呈现形式是期刊论文,通过统计分析中国公共行政代表性期刊近10年的论文,大体可以获知学者们关注的研究领域。何艳玲^[9]的一项研究表明,我国行政科学的研究主题依次如下:行政改革(28.5%)、行政哲学(包括行政伦理、行政文化)(13.2%)、公共财政(9.8%)、行政组织职能(8.8%)、公共政策(8.6%),其余有行政决策、公务员制度与人力资源、绩效评估(行政效率)、政府间关系等领域。两相对照发现,学界的研究主题大体与国内教材的重合,但期刊论文更注重实效性,紧跟“行政改革”,探讨“政府间关系”,研究NGO回应社会问题,同时兼顾传统的研究领域如政府伦理与责任、行政文化等。

统计分析也有力所不逮的软肋。数据资料的定量分析只能说明过去,解释现在,或能一定程度上预测未来,却难以前瞻性的规划未来。正如登哈特所言,“从某种意义上说,社会科学家之所以无法产生恰当、适用的知识,是因为他们对实证主义的信奉,是他们把自己的学术活动局限在资料收集和统计处理上,从而只能得出经验主义取向的理论”。^{[10][19]}基于研究主题频数统计分析的结论也只是说明了学界过去和现在在做哪些领域的研究,却不能指出我国行政学者在未来应该做哪些研究。根据转型期中国公共管理的实践发展和现实需要,笔者认为公共企业、发展中国家的公共行政、非营利组织与第三部门管理、社会政策与管理、公共信息资源管理、司法行政等这些出现频率较低的研究主题恰好是我国公共管理研究的薄弱环节,尤其是公共管理视阈下的国有企业研究几近空白,这是未来应该加以重视的研究主题。

四、公共管理教材的编著途径

以上研究归纳的公共管理研究主题,是为教材的编写提供菜单式的选择,而怎么编排?用怎样的逻辑主线把这些研究主题贯穿起来仍是一个亟待研究的问题。曾峻^[11]、郑崇明^[12]等学者做出了有益的探索,笔者不揣浅陋,提供以下十种公共管理教材的构建途径。

第一种是编著教材的组织途径。基于公共行政理论大体等同于公共组织理论,因此可以从公共组织的动态环境和历史回顾开始,论及公共组织的特点、政治和政策的影响。第二部分是一般组织管理的要素,如组织的目标、结构、行为动机、决策过程、文化、团队协作等。第三部分是公共组织的改革与发展。

第二种是编著教材的过程途径。首先以发展的眼光审视公共行政理论和方法的演变过程,囊括从伍德罗·威尔逊等经典作家的传统理论到当今的改革政府运动。第二部分探究公共管理的主要功能过程,诸如决策、沟通、领导、组织文化、绩效评价。最后勾勒出公共管理的发展趋向和备受关注的课题。

第三种是编著教材的法律伦理途径。从公共行政的法律基础和伦理责任说起,以政府的权力来源及责任的实现为逻辑起点,进而论述政府的组织机构及运行方式、政府的治理工具,以政府内外部环境的管理为结点。

第四种是编著教材的系统途径。围绕公共管理系统的构成及运行而展开,细分为主体论、客体论、环境论和运行论四大板块。又可按照环境、输入、转换、输出和反馈等系统要素来编排,以公共问题的输入为起点,行政管理系统的功能运转为中点,公共政策的输出为终点。

第五种是编著教材的认知逻辑途径。按照人们认识新事物的一般逻辑思路(是什么、为什么、怎么办、往哪里去)展开,第一编为导论,解决是什么的问题,包括公共管理学概念范畴、范式演变、研究方法等;第二编解决为什么要进行公共管理的问题,从公共物品、公共利益、公共性等角度来论述;第三编为主体论,即由谁来管理,政府部门与第三部门;第四编为内容范围论,即管理什么,政府职能与公共事务;第五编为行为方式论,即怎样管理,包括依法行政、公共伦理与文化、政府工具;第六编为改革发展论,包括政府改革与治理、比较公共行政。

第六种是编著教材的公共物品途径。以政府提供公共物品为逻辑起点,分析公共物品的供求矛盾,以公共部门的管理改革提高公共物品的供给绩效为重点,最后对其供给绩效进行评估,并预测将来的发展趋势,以是否实现公共利益为终点。

第七种是编著教材的批判主义途径。从公共组织的重新界定开始,批判性地梳理公共行政领域的研究成果,厘清思想传承和政治传承的发展脉络,指出组织的理性模型、组织的人本主义、新公共行政、政策分析和新公共管理的内在局限性,最后在重新界定公共行政的基础上,提出公共管理新的理念和实践。这种途径超脱对一般政府职能活动的关注,从一种更为广泛的管理变革的视角来审视公共行政。

第八种是编著教材的结构功能途径。首先介绍公共行政的结构与环境,包括官僚制、府际关系、行政环境、范式和目标等,其次是公共行政的核心功能,包括组织、沟通、人事、预算、决策与执行等,最后是公共行政与内外部的关系,包括公共行政与公众、伦理、民主宪政主义,官僚机构与公共利益的关系等主题。

第九种是编著教材的制度主义途径。对公共官僚制、文官制度进行制度分析,运用交易成本分析各种管制机构如行政机构和国有企业的行为选择,推及立法监督、预算过程、司法行政和决策过程等政府职能活动的政治交易成本分析。

第十种是编著教材的主体、资源、政策、价值四分法。“主体”为公共组织理论、政府改革与治理、政府间关系、第三部门管理等;“资源”为公共部门人力资源管理、公共财政管理、公共信息资源管理等;“政策”为公共政策的制定、执行与评估;“价值”为公共管理伦理与文化。

此外,亦可从法学的视角,以宪法和行政法知识贯穿整个行政行为和政府职能活动,体现中国特色的依法行政和党委领导。如此种种,有待学界开发。

五、行政学的知识图谱与教材的本土化

基于中西经典教材的比较分析,展示了我国公共管理教材的诸多不足,也厘清我们效仿改进的路径,尤其西方教材每章

从案例分析开始导入问题,以解决问题为线索的、站在读者的角度编排内容的做法很值得学习,切莫把读者视为饥不择食的饿殍。因此,要从行政实践中挖掘实际事例,编写适宜于教学研讨的案例资料——翔实描述其背景与情节,并逐年更新,让学生和读者从特定事件中学习,无疑可凸显教材的生命力。但要警惕其教材中浓郁的西方中心主义色彩——体现为以美国为中心的宪政民主法律视野下的狭义的政府管理,对发展中国家缺乏关怀^①。长期以来我们惯于将西方行政学等同于美国行政学,对欧陆行政法传统的非美国行政学关注不够,导致对行政学整体图景的认识是残缺的,笔者期待新版教材能走出认识的误区,还行政学知识谱系的一个完整面貌。

检视我国教材所反映的公共管理研究现状,或许正像拉波特 1971 年所说的“当代的公共行政正处在这样的状态中:分析模型是过时而不适合的,而规范理论又乏味空洞”。^{[10][18]} 我国行政学研究的本土化问题,学者多有撰文阐述^[13],教材的编写同样面临本土化问题。教材的本土化肇始于研究本土化问题,中国行政管理实践中有许多独特的概念、现象,如编制、干部、非领导职务、单位、事业、群团组织、民办非企业组织、国资管理体制,政府和政党关系,行政与立法、司法的关系,民族区域自治制度等。我国教材的编写必须以研究这些西方教材无法顾及的问题为基点,在大量的、有质量的研究基础上建构“中国的”概念、范畴与理论,呈现特定发展阶段中国公共管理的特殊性、复杂性;同时要梳理古代行政学说史,揉进历史积淀的内容(如中国的官僚制、人事管理与考核,笔者强烈建议教材要增加“中国古代行政简史”,勾勒出我国公共行政的千年发展与困境),这样才能摆脱亦步亦趋的窘境,搭建与西方学术对话的平台。

注 释:

①美国学者麦克科蒂(McCurdy)和科利尔里(Cleary)在《公共行政评论》(Public Administration Review) 1984 年 1~2 月发表的论文掀起了对公共行政学博士教育内容和质量的探讨热潮。更早的有奥斯特罗姆(Vincent Ostrom) 1974 年的发表《美国公共行政的思想危机》,开始了公共行政学反思的“范式”之旅。

②郭济、薄贵利、高小平、乔耀章等学者纷纷撰文,后来张康之、董建新、马骏、郭小聪、颜昌武、何艳玲、刘亚平等陆续参与其中,再掀高潮;2001 年,《中国行政管理》开设了研究方法专栏。

③另有两篇规范研究的论文,一篇指出我国行政学教材的四大不足;另一篇认为我国已出版的公共行政学教材过度的管理主义取向忽略了中国的行政生态,实现我国公共行政学教材的本土化必须认真审视中国公共行政的语境,建构基于中国宪政主义的公共行政学教材。分别参见文献[12]。

④国外的教材:(法)夏尔·德巴什的《行政科学》;戴维·H·罗森布鲁姆的《公共行政学:管理、政治和法律的途径》;理查德·J·斯蒂尔曼二世的《公共行政学:概念与案例》;菲利普·J·库珀的《二十一世纪的公共行政:挑战与改革》;詹姆斯·W·费斯勒的《行政过程的政治:公共行政学新论》;尼古拉斯·亨利的《公共行政与公共事务》;(英)诺曼·弗林的《公共部门管理》;(澳)欧文·E·休斯的《公共管理导论》;(英)简·埃里克·莱恩《公共部门:概念、模型与途径》;(日)西尾胜的《行政学》。其中《行政科学》一书虽不在经典教材系列,但它较好反映了法国的公共行政学特色,故在挑选之列。

⑤国内的教材:王乐夫、蔡立辉《公共管理学》;黄健荣《公共管理学》;张康之《公共管理学》;丁煌《行政管理学》;徐双敏

《公共管理学》;夏书章《行政管理学》;陈振明《公共管理学》;金太军《公共行政管理学新编》;张成福、党秀云《公共管理学》;竺乾威《公共行政学》;吴春华《公共行政学》;张国庆《公共行政学》;薛冰、柴生秦、梁仲明《公共行政学概论》;汪大海《公共管理学》;姜成武《行政管理学》;张永桃《行政学》;黄达强、刘怡昌《行政学》;王沪宁、竺乾威《行政学导论》;李金龙《公共行政学》;江明修《公共行政学:理论与社会实践》;林钟沂《行政学》;吴琼恩、周光辉《公共行政学》;姜占魁著《行政管理理论》;陈德禹《行政管理》。

⑥中译本欧文·休斯著的《公共管理导论》,其原名直译为《公共管理与行政》;简·莱恩出版于 2001 年的《新公共管理》一书,是作者深入考察了发达资本主义国家新公共管理改革运动的实践基础上所推出的一部学术专著,不在样本入选之列。

⑦分别为张成福、党秀云《公共管理学》、江明修《公共行政学:理论与社会实践》、林钟沂《行政学》、吴琼恩、周光辉《公共行政学》、姜占魁《行政管理理论丛》。

⑧指(法)夏尔·德巴什的《行政科学》和理查德·J·斯蒂尔曼二世的《公共行政学:概念与案例》。

⑨休斯的《公共管理导论》是一个例外,体现了该学者的全球性视野,对于发展中国家的公共行政虽有涉及但研究还不够。

参考文献:

- [1] 杰伊·D·怀特,盖·B·亚当斯.公共行政研究:对理论与实践的反思[M].刘亚平,高洁译.北京:清华大学出版社,2005.
- [2] 张成福.发展、问题与重建:论面向 21 世纪的中国行政科学[J].政治学研究,1996(1):57-62.
- [3] 曾峻.对国内九本公共管理学教材的检视[J].上海行政学院学报,2004(3):107-111.
- [4] 李军超.从传统行政学到公共管理学范式转换的检视——国内行政学教科书的一项经验研究[J].陕西行政学院学报,2010(2):28-31.
- [5] 和经纬,吴逊.公共行政学的范式转变与本土观照——对中美两国大学公共行政导论课程教学提纲的经验研究[J].公共行政评论,2008(6):167-181.
- [6] 欧文·E·休斯.公共管理导论[M].张成福,等译.北京:中国人民大学出版社,2007:326.
- [7] 薄贵利.中国行政学:问题、挑战与对策[J].中国行政管理,1998(12):4-7.
- [8] 陈振明,李德国.我国公共行政学博士学位论文的质量评估与比较分析[J].公共行政评论,2009(2):17-32.
- [9] 何艳玲.问题与方法:近十年来中国行政学研究评估(1995-2005)[J].政治学研究,2007(1):93-104.
- [10] 登哈特.公共组织理论[M].扶松茂,等译.北京:中国人民大学出版社,2003.
- [11] 曾峻.中国特色社会主义行政管理:研究回顾与评析[J].上海行政学院学报,2010(1):48-55.
- [12] 郑崇明.从管理主义到宪政主义的公共行政学——对我国公共行政学教材的检视与设想[J].社会科学管理与评论,2009(1):105-110.
- [13] 何艳玲.我国行政学研究反思工作述评(1996-2008)[J].公共行政评论,2009(5):157-175.

责任编辑:唐 兵